

Téma:

**SZAKPOLITIKAI TANULMÁNY –
EURÓPAI UNIÓS
TÁMOGATÁSOK ELOSZTÁSA ÉS
LEHÍVÁSA**

Időszak:

2013. június

Dátum:

2013. július 10.



SZÁZADVÉG
ALLOTTVÁNY



SZÁZADVÉG
gazdaságkutató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖZMUNKA- ÉS TANULMÁNY-ELLENŐRZŐ KÖZHASZNÚ ALAP

Az anyag az NFM_SZERZ/378/1 (2012) számú
szerződés teljesítésére készült.

Tartalom

Vezetői összefoglaló.....	1
1. Monitoring	3
1.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpció adatai.....	3
Kifizetések státusza	3
Új pályázatok kiírása	4
Támogatási döntések.....	5
Szerződészkötés	6
Forrásabszorpció státusza.....	7
1.2 Érdemi szabályozási események a vizsgált időszakban.....	7
A 2014-2020-as tervezés társadalmasításának késése.....	7
Állami szervezet közreműködése kiemelt turisztikai projektekben	8
Infrastrukturális beruházások költségnövekedése	9
EU Önerő alap kimerülésével kapcsolatos jogalkotás	10
2. Elemzés	12
2.1 A 2014-2020 közti Európai Unió a források tervezésével kapcsolatos közvélemény- kutatás eredménye.....	12
A közvélemény-kutatás főbb következtetései:.....	12
Javaslatok:.....	12
A kormányzati munka megítélése	13
A fejlesztési fókusz meghatározása	13
A pályázati rendszer fejlesztése.....	14
Társadalmi részvétel	15
2.2 A többéves pénzügyi kerettel kapcsolatos eljárások	16

Vezetői összefoglaló

Májusban az ÚSZT források kifizetésének volumene a korábbi hónapokhoz képest jelentős növekedést mutatott, értéke elérte a 141 milliárd forintot. Az intézményrendszer az év első öt hónapjára tervezett kifizetését közel 95 százalékban teljesítette. Kormányzati kommunikációs szempontból értékelhető, hogy május végére a rendelkezésre álló forrás több mint fele a kedvezményezetteknek kifizetésre került.

A 2013 első félévére tervezett 1033,5 milliárd forintnyi felhívás megjelentetése május végére 60 százalékban teljesült, az időarányostól 236 milliárd forinttal elmaradva.

Az előző hónaphoz képest a rendelkezésre álló és a lekötött források arányában a GOP, az EKOP és az ÁROP esetében volt (a korábbi időszakok növekedési üteméhez képest) érdemi előrelépés.

A 2014-2020-as időszakra vonatkozó Partnerségi Megállapodás, és az operatív programok társadalmi egyeztetése a korábbi kormányzati menetrendhez képest továbbra is késésben van. A PM és OP-k teljes tervezetének benyújtására az 1322/2013. (VI. 12.) Korm. határozattal előírt három napos (2013. június 15-i) határidő nem volt reális.

A következő költségvetési időszak kapcsán fontos, hogy a politikai megállapodás megszületett, a Parlament által kívánatos módosításokat a Bizottság végrehajtotta, így a tervezetet végső elfogadása legkésőbb idén ősszel megtörténik. Erre fel kell készülni és a Partnerségi Megállapodást a megfelelő készültségi szintre előkészíteni. A teljes költségvetési keret kötelezettségvállalási előirányzata 959 988 Mrd euró lesz, mely az Európai Unió GNI-jének 1 százaléka.

A forráskihelyezési metódus sajátosságai és változó külső tényezők miatt a jövőben is számítani kell a jelentős tervezési időigényű infrastrukturális (út, vasút) beruházások támogatási szerződéseinek módosítására, és növekvő forrásigényére.

Az EU Önerő Alap forrásának kimerülése miatt hozott halasztott hatályú önerő fizetés előnye az Önerő Alap hatályos szabályozása miatt nem érvényesülhet. Az alap terhére jelenleg kötelezettségvállalás nem tehető. Javasolt az Önerő Alapból a tárgyévet követő év központi költségvetése terhére előzetes kötelezettségvállalás lehetőségének biztosítása.

Júniusi reprezentatív közvélemény-kutatásunk eredménye szerint:

- A lakosság több mint fele egyetért azzal, hogy 2014-től az uniós forrásokat elsősorban a vállalkozások támogatására fordítsák;
- A kormány a 2014-2020-as időszakra vonatkozó tárgyalásokon közepesen vagy jól képviselte Magyarország érdekeit a lakosság közel kétharmada szerint;

- A válaszadók több mint hatvan százaléka nem tudja, és nem is akarja tudni, hogy hogyan jelezheti fejlesztési javaslatait az Európai Unió forrásokkal kapcsolatban.

1. Monitoring

1.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpció adatai¹

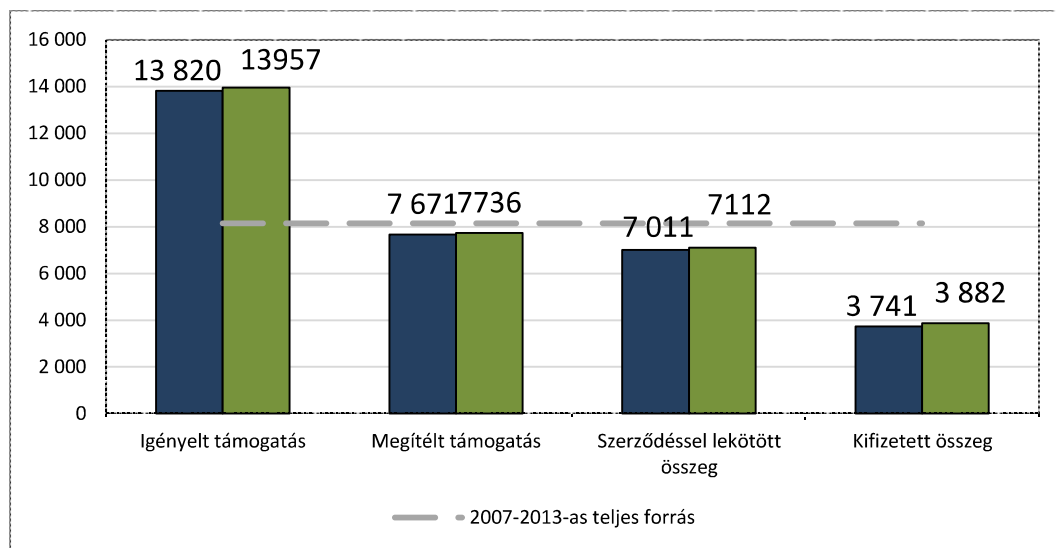
Kifizetések státusza

Május végén a kifizetett támogatások összege az április végi adatokat mintegy 141 milliárd forinttal haladta meg. A február-április hónapra jellemező csökkenő volumenhez képest a havi kifizetésben kedvező változás az április végi 87,6 milliárd forintos értékhez képest több mint 60 százalékos növekedést jelent. A tárgyhónapot megelőző félév 100 milliárd forint körüli havi kifizetési átlagát pedig jelentősen meghaladta. Az intézményrendszer az **év első öt hónapjára 542,1 milliárd forint kifizetését tervezte**, melyet 511,2 milliárd forinttal **közel 95 százalékban teljesített.**

Az USZT keretében kifizetett teljes támogatási összeg május végére 3 882 milliárd forintra emelkedett. Ez a teljes 2007-2013-as időszakban rendelkezésre álló forrás arányában 50,2 százalékot jelent. **Kormányzati kommunikációs szempontból értékelhető, hogy** első ízben májusban emelkedett a kifizetett és rendelkezésre álló források aránya 50 százalék fölé, azaz **a forrás több mint fele a kedvezményezetteknek kifizetésre került.** Lehetséges további kommunikációs elem, hogy – ideális esetben – a forrás második fele a 2015 végéig hátralévő 2,5 év alatt eljut a kedvezményezettekhez. Ez a kifizetés sebességének jelentős emelkedését jelenti. A programozási időszak első fele alapvetően a megvalósításról, míg a második fele alapvetően az elszámolásról szól. Az elszámolásra rendelkezésre álló nagyságrendileg 35 hónapban havi szinten folyamatosan 100 milliárd feletti értéket kell kifizetni, ami ugyan komoly kihívást jelent az intézményrendszernek, ugyanakkor nem tűnik megvalósíthatatlan folyamatnak.

¹ A fejezet elkészítéséhez a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Központi Monitoring Főosztálya szolgáltatott adatokat, az EMIR-ből lehvott adatok alapján

1. ÁBRA: FORRÁSFELHASZNÁLÁS VÁLTOZÁSA AZ ELŐZŐ HÓNAPHOZ KÉPEST (MRD Ft)



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A 141 milliárd forintos havi összes kifizetésből az USZT forrásból legnagyobb arányban részesülő négy ágazati OP (a Közlekedésfejlesztési Operatív Program KÖZOP, a Társadalmi Megújulás Operatív Program TAMOP, a Gazdaságfejlesztési Operatív Program GOP és a Környezet és Energia Operatív Program KEOP) 61,8 milliárd forint kifizetést teljesített. Ez (43 százalékkal) nem éri el az ezen OP-kra allokált források arányát (66 százalék). A regionális operatív programok májusban 18,3 milliárd forintos összesített havi kifizetést teljesítettek, mely meghaladta a legjobban teljesítő ágazati OP (TIOP 17 MdFt) értékét is. A négy nagy ágazati OP közül csak a TAMOP növelte kifizetéseinek összegét az előző hónaphoz képest.

Új pályázatok kiírása

Az intézményrendszer 2013 első félévére 1033,5 milliárd forint forrásra tervezett felhívásokat megjelentetni. Május végére 624,5 milliárd forinttal a tervet 60,4 százalékban teljesítette. **A május végi állapot szerint a teljesítés az időarányostól 236 milliárd forinttal elmarad.** Tekintettel arra, hogy - a forráslekötés időigénye miatt - az éves terv több mint 85 százalékát az első félévben tervezték kiírni, **az előrehaladástól való elmaradás a forrásvesztés kockázatának növekedésével, illetve az intézményrendszer második félévben bekövetkező túlzott terhelésével járhat.** Figyelembe veendő továbbá, hogy a január-májusi időszak adatai alapján a támogatási döntések átfutási ideje 100-120 nap (3-4 hónap), melyet további 35-40 nap szerződéskötési átfutási idő követ. Az egyes OP-kra vonatkozó május végi teljesülési státusz adatait az alábbi táblázat tartalmazza.

1. TÁBLÁZAT: HIRDETÉSI TERV TELJESÜLÉSE MÁJUS VÉGÉN

OP	Éves hirdetési terv (Mrd Ft)	I. féléves terv (Mrd Ft)	Május végi tény (Mrd Ft)	Május végi teljesülés a féléves terv arányában (%)
ÁROP	13,84	13,84	2,31	16,7
EKOP	27,88	27,88	25,91	92,9
GOP	98,10	98,10	152,22	155,2
KEOP	337,81	222,83	108,09	48,5
KÖZOP	260,96	260,96	112,93	43,3
TÁMOP	236,18	225,12	113,22	50,3
TIOP	104,31	85,31	12,40	14,5
DAOP	12,67	12,67	13,53	106,8
DDOP	6,63	6,27	7,87	125,5
ÉAOP	22,48	21,98	21,77	99,0
ÉMOP	26,31	23,81	28,58	120,0
KDOP	10,70	10,70	17,12	160,0
KMOP	16,35	10,76	5,96	55,4
NYDOP	10,64	5,21	2,62	50,3
Össze- n	1 197,44	1 033,52	624,53	60,4

Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A négy nagy OP közül csak a GOP teljesítette az I. féléves hirdetési tervet. A KÖZOP elmaradásának jelentőségét mérsékli, hogy az OP hét éves (túlvállalás lehetősége nélkül számított) forráskerete május végén már 115 százalékban támogatási döntéssel lefedett. A KEOP azonos mutatója 84 százalék, a TAMOP-é 82 százalék. A GOP forrásarányos lekötési mutatója 98 százalékos.

Támogatási döntések

Májusban 765 db projektre született támogatási döntés. A döntések száma alig haladja meg – az ünnepi munkarend, illetve szabadságolások miatt mérsékelt kapacitású – januári értéket. A támogatási döntések száma tekintetében, előző havi teljesítményéhez képest GOP (közel 60 százalékos), a KEOP (csaknem nyolcszoros) jelentős emelkedést ért el, míg a ROP-ok (36 százalékos) és a TAMOP (80 százalék) jelentős visszaesést mutatott.

A KEOP esetében a támogatási döntések számának csökkenése együtt járt a támogatási döntésre előírt határidőt legalább négy héttel meghaladó döntések számának jelentős növekedésével. Ezek száma az április végi 21 darabról május végére 912 darabra nőtt. A Nemzeti Környezetvédelmi és Energia Központ Nonprofit Kft.-től, illetve az NFÜ KEOP IH-tól származó információ alapján a növekmény oka, hogy jelenleg van folyamatban a közelmúltban nagyszámban beérkezett projektek hiánypótlása, illetve értékelése. A három konstrukció tizenhét alkotórésze beérkezett pályázatok értékelése párhuzamosan zajlik annak érdekében, hogy egyrészt a rendelkezésre álló források erejéig minél több projekt támogatása valósulhasson meg, másrészt a túligényelt komponensekre – a kevésbé népszerűekről – a szükséges forrásallokáció megtörténhessen. A komponensek projektjeinek egyidejű kezelése a támogatási döntési folyamatot értelemszerűen lassítja, mely azonban szakpolitikai és forrásabszorpciók szempontból elfogadható. **A támogatási döntések adminisztratív késedelme várhatóan nyár végére megszűnik.**

Az ESZA Nonprofit Kft. esetében sikeresen folytatódott a késésben lévő támogatási döntések számának csökkentése. A januári 5281 darabról május végére a számuk kevesebb, mint tizedére: 457 darabra mérséklődött. A előrelépés elsődleges oka a HEP IH keretében kötött időtartamra (június 15-ig) létrehozott és működtetett projektszervezet volt, mely mind a 7 szakterületre kiterjedően a pályázati felhívások megjelentetése és a támogatási döntések horizontális szempontú koordinációját ellátta. **Javasolt a projektszervezet tapasztalatainak intézményrendszeren belüli megosztása** a jelenlegi és a 2014-2020-as időszak forráskihelyezésében (későbbiekben) közreműködő szereplők között is.

A MAG Zrt. estében májusban még a késéssel rendelkező támogatási döntések számának növekedése volt látható (1500-ról 3521-re), mely állomány a szervezettől kapott információk alapján várhatóan szeptemberre jelentősen lecsökken. Ezt az időközben meghozott többlet kötelezettség vállalási döntés teszi lehetővé, melynek eredménye a következő hónapok adataiban jelenik majd meg.

Fentiek eredményeként májusban az eljárási határidőt legalább négy héttel meghaladó támogatási döntések állománya egy hónap alatt 2570-ről 4500 fölé emelkedett, mely a teljes havi döntésszám közel hatszorosa.

Szerződéskötés

A vizsgált időszakban 485 támogatási szerződés megkötésére került sor, mely ugyan az elmúlt negyedév átlagának csak kevesebb, mint fele, azonban az intézményrendszer szerződéskötési átfutási ideje, valamint ez alapján a márciusi (szintén mérsékelt) támogatási döntésszám figyelembe vételével arányos értéknek tekinthető. Az 1400-at meghaladó áprilisi támogatási döntésszám várhatóan a júniusi szerződésszám értékének jelentős növekedésében lesz nyomon követhető.

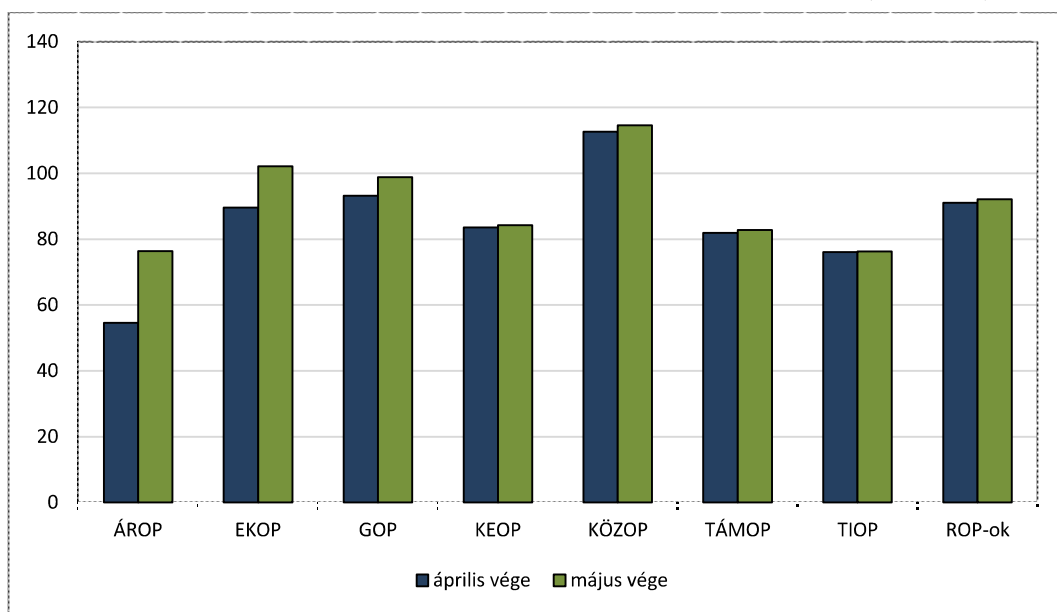
Forrásabszorpció státusza

Az előző hónaphoz képest a rendelkezésre álló és a lekötött források arányában három OP esetében volt (a korábbi időszakok növekedési üteméhez képest) érdemi változás.

- a GOP abszorpció aránya 93,2 százalékról 98,5 százalékra (+5,3 százalék),
- ez EKOP-é 89,6 százalékról 102,1 százalékra (+ 12,5 százalék)
- az ÁROP-é 54,5 százalékról 76,4 százalékra (+ 21,9 százalék),

nőtt. A többi OP a korábban tapasztalt 1 – 3 százalékos növekedést produkált.

2. ÁBRA: MEGÍTÉLT TÁMOGATÁS AZ OP KERET ARÁNYÁBAN (SZÁZALÉK)



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A négy legnagyobb forrással rendelkező OP közül a KEOP és a TÁMOP forráslekötési dinamikája továbbra is gyorsításra szorul.

1.2 Érdemi szabályozási események a vizsgált időszakban

A 2014-2020-as tervezés társadalmasításának késése

A 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználására irányuló programozási dokumentumok tervezésével kapcsolatos aktuális feladatokról szóló 1322/2013. (VI. 12.) Korm. határozat 3. pontja szerint a Kormány egyetért azzal, hogy a Partnerségi Megállapodás és az operatív programok jelenlegi munkaváltozatai képezzék a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési programokról folytatandó társadalmi konzultáció tartalmi alapját, és

folyamatos határidő mellett felhívja a miniszterelnökséget vezető államtitkárt, hogy tegye meg a társadalmi konzultáció előkészítéséhez szükséges lépéseket.

A Partnerségi Megállapodás, az operatív programok, valamint a Stratégiai Környezeti Vizsgálati Jelentés társadalmi egyeztetésének módjáról, prioritásairól és menetrendjéről hozott 1113/2013. (III. 8.) Korm. határozat mellékletében szereplő ütemezéssel összehasonlítva megállapítható, hogy **a Partnerségi Megállapodás (PM) és az operatív programok (OP) társadalmi egyeztetése mintegy négy hónapos késésben van.** Figyelemmel a Közös Stratégiai Keret rendelet tervezetben² foglalt határidőkre, kedvezőtlen esetben a PM elfogadása fél évet is igénybe vehet.³

A 1113/2013. Kormányhatározat ütemezése szerint 2013. szeptemberét követően már a társadalmasítás eredményeit tartalmazó, a Kormány, illetve az Európai Bizottság által elfogadott PM és OP-k kerülnek bemutatásra. Az addig hátralévő három hónapot csökkenti a tervek környezeti hatásait feltáró környezeti értékelés nyilvánosság általi észrevételezésére az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet 8. §. 3a) bekezdése alapján biztosítandó minimum egy hónap.

A 1322/2013. (VI. 12.) Korm. határozata elfogadásának időpontjára, valamint a tervezés jelenlegi státuszára tekintettel a határozat második pontjában foglalt, **a PM és OP-k teljes tervezetének benyújtására előírt 2013. június 15-i határidő nem volt reális.**

Állami szervezet közreműködése kiemelt turisztikai projekteken

Egyes Regionális Operatív Programok 2011–2013. évekre szóló akcióterveinek turisztikai prioritásokat érintő módosításáról és egyes kiemelt projektek akciótervi nevesítéséről, támogatásuk emeléséről szóló 1312/2013. (VI. 7.) Korm. határozat döntött két Tisza-tavi kerékpárút kiemelt projekt támogatási összegének növeléséről. Az állami tulajdont érintő

² AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (COM(2012) 496 final, 2012.09.11.)

³ A partnerségi szerződés elfogadása és módosítása (részlet a KSK rendelet tervezetből):

1. A Bizottság értékeli a partnerségi szerződés összhangját e rendelettel, a közös stratégiai kerettel, a Szerződés 121. cikke (2) bekezdése szerinti országspecifikus ajánlásokkal és a Szerződés 148. cikke (4) bekezdése szerint elfogadott tanácsi ajánlásokkal, figyelembe véve a programok előzetes értékelését, és **a partnerségi szerződés benyújtását követő három hónapon belül** észrevételeket tesz. A tagállam megadja az összes további szükséges információt és adott esetben átdolgozza a partnerségi szerződést.

2. Végrehajtási aktusok révén a Bizottság **a tagállam általi benyújtás után legkésőbb hat hónappal határozatot hoz** a partnerségi szerződés elfogadásáról, feltéve hogy a Bizottság által tett észrevételeket kielégítő módon figyelembe vették.

fejlesztésre tekintettel a támogathatóság feltételeként a projekt megvalósításába konzorciumi partnerként be kell vonni a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt-t.

Figyelemmel a Tisza-tavat érintő kormányzati célkitűzésekre, valamint a két projekt több mint 1,8 milliárd forintos összköltségére, az érintett ROP-ok (ÉMOP, ÉAOP) forrásfelhasználásának elősegítése érdekében szükség esetén a NIF Zrt. konzorciumba lépésének elősegítése lehet szükséges.

Infrastrukturális beruházások költségnövekedése

A kormány 1332/2013. (VI. 13.) sz. határozatával döntött a DDOP-5.1.3/A-09-2f-2010-0001 azonosító számú „Villányi elkerülő út építése” című projekt támogatásemelésének jóváhagyásáról. Az előterjesztés szerint az elkerülő út kivitelezői csőd miatt félbeszakadt építésének folytatása csak ismételt, a beruházási költség 16 százaléka rúgó támogatási összeg növeléssel folytatható. A Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. által 2012-ben felmért többlet költségigényt az új kivitelezői közbeszerzésre érkezett ajánlati árak jelentősen (55 százalékkal) felülmúlják.

Tekintettel a NIF Zrt. közreműködésével megvalósuló nagyszámú projektekre, valamint a fejlesztési források felhasználásának tervezhetőségére a költségtervezési gyakorlat folyamatos kontrollja indokolt. Kiemelten igaz ez a 2014-ben induló időszakra, amelyben a támogatásokból megvalósítandó fejlesztésekhez kapcsolódó indikátorok hangsúlyosabbá válása várható. Az indikátorok értékét a rendelkezésre álló források fenti projekthez hasonló kényszerű csökkentése („kifeszített” OP keret esetén) hátrányosan befolyásolná.

A KÖZOP IH-tól kapott információk alapján az **infrastruktúra beruházások** megvalósítását, illetve az azokra **fordítandó támogatás összegét a jövőben is befolyásolni fogják az alábbi tényezők:**

- a projektek (költség)tervezése óta eltelt idő a reális (kivitelezési) költségek növekedésével jár. (infláció) Ezt még a szakszerű (árszakértői, egységár elemzéses), a tervezésidőpontjában reális számításokkal alátámasztott projekt előkészítés sem küszöbölheti ki;
- a kivitelezési árak vállalkozói oldalról történő növelését eredményezi
 - a, a forint árfolyamának gyengüléséből, illetve jelentős mozgásából eredő kockázat;
 - b, a tenderek átalányáras elszámolása, melyben a vállalkozó kockázata (pl pótmunka lehetőségének kizárása);
 - c, a vállalkozói kör finanszírozási körülményeinek (hitelhez jutási nehézségek, garancia kötelezettség, stb) növekedése;
 - d, a kivitelezés csúszásával járó anyag- (és egyéb) költség növekedés;
 - e, az építési szabványok változásából (szigorodásából) eredő fokozott minőségi és eszköz-, ezáltal költségigény;

- f, az utóbbi években gyakoribbá váló időjárási szélsőségek (pl belvíz elöntés) által okozott költségnövekmény,
- g, a finanszírozás szempontjából kedvezőtlen tételek felmerülése (pl útdíj);

mely tételek a közbeszerzési vállalási árakba beépülnek.

Tekintettel arra, hogy a tenderek kiírása az idő hiányában nem tartalmazza kiviteli terveket, azok a támogatási szerződés (TSZ) megkötése után kerülnek kidolgozásra. Ennek eredményeként a TSZ megkötésekor konkrét árazás még nem lehetséges, mely a TSZ későbbi módosítását, jellemzően a támogatás növelését teszi szükségessé.

Szakértők szerint **a vállalási árak növekedésével jár a forráskihelyezés intézményrendszerre gyakorolt kénysze**re is. Számos esetben felmerül továbbá a valós versenyhelyzet hiányából eredő költségnövelő hatás gyanúja, illetve földrajzi adottságokból (pl. aszfaltkeverő üzemek elhelyezkedése és száma) eredő monopol árak alkalmazása.

EU Önerő alap kimerülésével kapcsolatos jogalkotás

A Kormány 242/2013. (VI. 30.) számú, az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2012. (XII. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló rendeletével a derogációs kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó, önkormányzati kedvezményezett által megvalósítandó projektek, valamint az egyéb közsféra szervezetek által megvalósítandó, a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság egyedi döntése szerinti projektek **esetében lehetővé tette az önerő (saját erő) halasztott hatályú** – azaz a projektmegvalósítás végén történő – **kifizetését**.

Ennek közvetett oka:

- az Önerő Alap forrásának kimerülése,
- az alap forrásának pótlásával a központi költségvetés megterhelésének,
- a kedvezményezett projektek megvalósítása elmaradásának
- és az ezzel járó esetleges uniós szankcióknak

az elkerülése.

A módosítás lehetővé teszi az önkormányzati és közsféra kedvezményezettek által megvalósítandó derogációs projektek esetében a projekt támogatástartalmának kifizetését az önerő arányos hozzárendelése nélkül is, azzal, hogy a támogatási szerződésben vagy támogatói okiratban meghatározott finanszírozási arányt a záró kifizetésig helyre kell állítania a kedvezményezettnek.

Tekintettel a projektmegvalósítás (és ezáltal a forrásabszorpció) alapvető problémájára: a projektgazdák önerő hiányára, **a halasztott hatályú önerő fizetés** – bár átmeneti előnyökkel is jár (projektmegvalósítás előrehaladása, ÁFA bevételek, projekt-megvalósítás

elmaradásából származó uniós szankciók csökkentése – jelen formájában csak **a probléma elodázását eredményezi.**

A hatályos jogszabály tekintetében figyelemre méltó továbbá, hogy az EU Önerő Alap felhasználásának részletes szabályairól szóló 285/2012. (X. 9.) Korm. rendelet 7§. 3) bekezdése szerint az „önerő-támogatást a döntéshozó a rendelkezésére álló források erejéig ... biztosíthatja.” Ennek eredményeként **jelenleg az Önerő Alap terhére – annak kimerülésére tekintettel – további kötelezettségvállalás jogszabály szerint nem tehető.** Ez a körülmény hátráltatja további projektek megvalósítását – és közvetlenül a forrásabszorpciót –, melyeknél **a halasztott hatályú fizetés előnyei nem érvényesülhetnek.** A központi költségvetés tárgyévi érdekeinek figyelembe vétele mellett **javasolt az Önerő Alapból a tárgyévet követő év központi költségvetése terhére előzetes kötelezettségvállalás lehetőségének biztosítása.**

2. Elemzés

2.1 A 2014-2020 közti Európai Unió források tervezésével kapcsolatos közvélemény-kutatás eredménye

A Századvég Konzorcium telefonos kérdőíves közvélemény-kutatást végzett 2013. június 15-19. között, amelynek során 800 véletlenszerűen kiválasztott felnőtt korú személyt kérdezett meg CATI módszerrel⁴. A közvélemény kutatás célja a 2014-2020 közötti időszak Európai Unió források felhasználásával (kormányzati tárgyalások eredményességével, fejlesztési fókusszal, társadalmi részvétellel, a forrásfelhasználás rendszerével) kapcsolatos lakossági vélemény feltárása volt. A kutatás eredményeinek segítségével célzottabban segíthető elő a forrásfelhasználás hatékonyságának növelése, ill. valósítható meg a kormányzati kommunikáció támogatása.

A közvélemény-kutatás főbb következtetései:

A lakosság **több mint fele egyetért azzal, hogy 2014-től az uniós forrásokat elsősorban a vállalkozások támogatására fordítsák.**

A kormány a 2014-2020-as időszakra vonatkozó tárgyalásokon **közepesen vagy jól képviselte Magyarország érdekeit** a lakosság közel kétharmada szerint.

A válaszadók **több mint hatvan százaléka nem tudja, és nem is akarja tudni, hogy hogyan jelezheti fejlesztési javaslatait az Európai Unió forrásokkal kapcsolatban.**

A pályázati rendszer fejlesztése terén a legtöbb válaszadó az **egyablakos ügyintézés**et jelölte meg fejlesztési irányként.

Javaslatok:

Az operatív programok (konstrukciók) tervezésénél az eltérő pályázói attitűdöket (korosztályi és regionális különbségek tekintetében) figyelembe kell venni.

Az operatív programok társadalmasításának sikere érdekében elengedhetetlen a társadalmi részvétel lehetőségének széleskörű, több kommunikációs csatornán folyó propagálása.

A 2014-2020 közötti időszak forrásfelhasználásának elősegítése érdekében a pályázói aktivitás/motiváció fokozása szükséges.

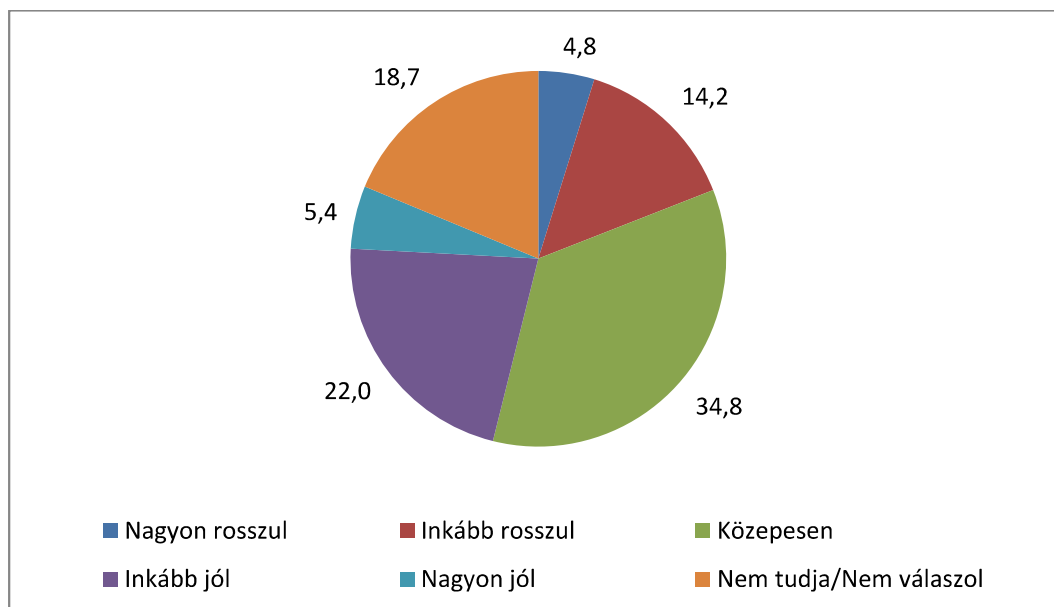
⁴ Az elemzésben közölt adatok legfeljebb plusz-mínusz 3,8 százalékponttal térhetnek el a mintavételből fakadóan attól az eredménytől, amit az ország összes felnőtt lakosának megkérdezése eredményezett volna.

A pályázati (forrás-felhasználási) rendszer fejlesztése terén az egyablakos ügyintés lehetősége és az adminisztrációs teher csökkentése elsődleges szempont a válaszadók részéről.

A kormányzati munka megítélése

A 2014-et követő uniós támogatásokkal kapcsolatban Magyarország érdekeinek kormányzati képviseletét a válaszadók közel azonos százaléka értékelte nagyon jónak (5,4 százalék), illetve nagyon rossznak (4,8 százalék). Közepes értékelést 34,8 százalék adott, míg az „inkább jól” választ adók aránya (22,0 százalék) jelentősen meghaladta az „inkább rosszul” választ megjelölőket (14,2) arányát. **Összességében a kedvező véleményt alkotók aránya 27,4 százalék**, mely meghaladja kedvezőtlen véleményt formálók 19 százalékos arányát. A válaszadók kevesebb mint ötöde nem tudta/nem akarta a kormányzati munkát megítélni.

3. ÁBRA: A „KORMÁNY HOGYAN KÉPVISELTE MAGYARORSZÁG ÉRDEKEIT A 2014-ET KÖVETŐ UNIÓS TÁMOGATÁSOKKAL KAPCSOLATBAN?” (VÁLASZOK SZÁZALÉKA)



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A fejlesztési fókusz meghatározása

A 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználásának tervezésével és intézményrendszerének kialakításával összefüggő aktuális feladatokról szóló 1600/2012. (XII. 17.) Korm. határozat 1/h pontja az 2014-2020 között rendelkezésre álló uniós fejlesztési források 60 százalékát gazdaságfejlesztési célra dedikálta. A 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználására irányuló programozási dokumentumok tervezésével kapcsolatos aktuális feladatokról szóló 1322/2013. (VI. 12.) Korm. határozat a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) 55 százalékos forrásallokációját

(a Strukturális Alapok arányában) megerősítette. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból együttes forrás arányában a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) részesedésének aránya 39,4 százalék. A jelentős forrásallokációs arányra tekintettel indokolt volt a lakosság álláspontjának megismerése. Az *„Ön szerint szükséges, hogy **2014-től az uniós forrásokat elsősorban a vállalkozások támogatására fordítsák?**”* kérdésre a válaszadók közel **60 százaléka** (58,1 százalék) **igennel felelt**. A válaszolók 28,3 százaléka nem értett egyet a vállalkozások támogatásának priorizálásával. (A maradék 13,6 százalék a választ nem adók aránya volt.)

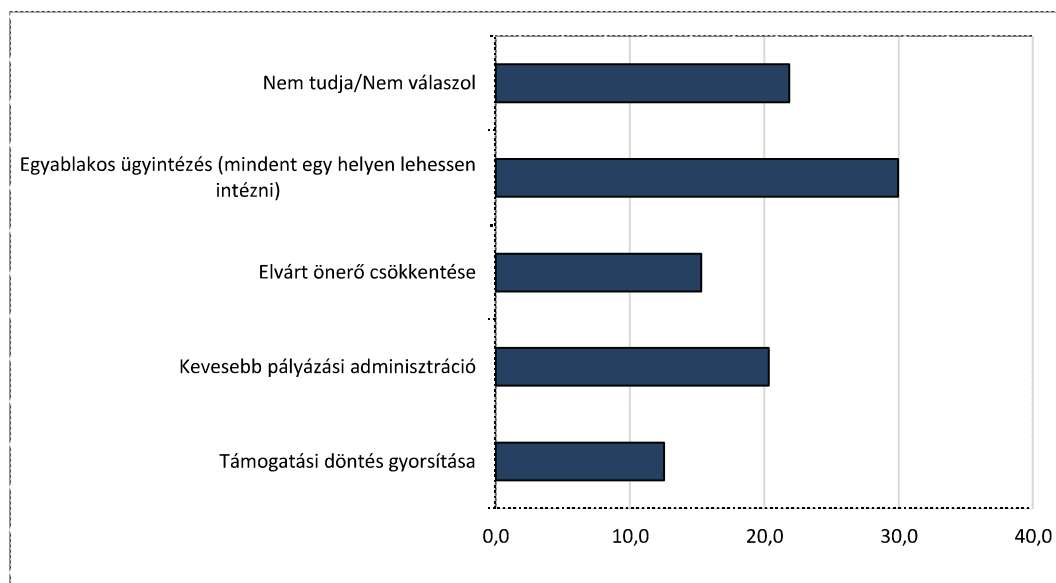
A vállalkozások fejlesztésének kiemelt támogatását leginkább a fiatal (18-29 év közötti) korosztály (69,3 százalékkal) **és az idősek** (60 év felettiek, 61,3 százalékkal) **támogatják**. A középkorúaknak (30-59 év közöttiek) csak alig több mint 50 százaléka ért egyet ezzel.

A gazdaságfejlesztésre szánt források hasznosulását is befolyásolhatja, illetve további allokációs finomhangolásra ösztönözhet, hogy a válaszadók területi elhelyezkedése alapján jelentős eltérések mutatkoznak. Míg az átlagtól elmaradva az Észak-Alföld régió válaszadóinak csak 43,2 százaléka támogatja a vállalkozásfejlesztési cél előre sorolását, ugyanez a Dél-Dunántúl régióban 66 százalék, a Nyugat-Dunántúl Régióban 71 százalék fölötti.

A pályázati rendszer fejlesztése

Hivatkozással a 2013. februárjában készített – márciusi szakpolitikai jelentésünkben bemutatott – közvélemény kutatás eredményére, mely szerint a pályázatok elkészítését az érintettek túlnyomó többsége (87 százaléka) bonyolultnak tartotta, illetve a lakosságnak ugyanekkora aránya nem volt kapcsolatban a pályázati rendszerrel, indokolt volt lekérdezni a pályázói aktivitást potenciálisan növelő beavatkozásokra vonatkozó véleményt.

4. ÁBRA: „ELSŐSORBAN HOGYAN FEJLESSZÉK AZ EU-S PÁLYÁZATI RENDSZERT?” (VÁLASZOK SZÁZALÉKA)



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

Ennek eredményeként **a válaszadók közül a legtöbben (30 százalék) az egyablakos ügyintézt jelölték meg**, melyet a pályázati adminisztráció csökkentése követ (20,3 százalék). A korábbi szakpolitikai jelentéseinkben is jelzett, a forrásabszorpció egyik jelentős problémájának tekinthető önerő hiányt, illetve ennek csökkentését a jelen közvélemény kutatási kérdésre válaszolók csak mintegy 15 százaléka jelölte meg.

Társadalmi részvétel

A 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználására irányuló programozási dokumentumok tervezésével kapcsolatos aktuális feladatokról szóló 1322/2013. (VI. 12.) Korm. határozat szerint a Partnerségi Megállapodás és az operatív programok munkaváltozatai alapján megkezdődik a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési programokról folytatandó társadalmi konzultáció. A **közvélemény kutatás** ehhez kapcsolódó kérdésére („Tudja-e, hogy hogyan jelezheti fejlesztési igényeit és javaslatait a 2014 utáni uniós forrásokkal kapcsolatban”) adott válaszok azonban **kedvezőtlen eredményt jósolnak a társadalmasítás eredményességével, illetve reprezentativitásával kapcsolatban**. A válaszadók közel kétharmada (62,2 százalék) nem „tudja és nem is érdekli”, hogy miként jelezheti fejlesztési igényeit/javaslatait. Mindössze 7 százalék ismeri a vélemény-nyilvánítási és javaslattevési lehetőségeket. **A válaszolók 24,4 százaléka nem ismeri, de szeretné tudni az erre vonatkozó lehetőségeit.** (A nem válaszolók aránya mindössze 6,5 százalék volt).

A kérdéshez kapcsolódó részletes válaszadatokból érdemes kiemelni, hogy a „nem , de nem is érdekli” választ adók közül:

- az átlagot jelentősen meghaladja a 40-49 éves korosztályon belüli 72 százalékos elutasító válasz. Ezt követi a 30-39 éves korosztály passzivitását mutató 66 százalékos arány. Figyelembe véve a februári közvélemény kutatás során felmért, a lakosság alig több mint tíz százalékát meghaladó pályázói aktivitást, valamint a két gazdaságilag legaktívabbnak tekinthető korcsoport jelenlegi érdektelenségét **indokolt a pályázói aktivitás növelésének kormányzati eszközökkel történő elősegítése**. A várható pályázói inaktivitás kedvezőtlen hatással lehet a 2014-2020 közötti forrásabszorpcióra;
- a teljes munkaidőben dolgozók (gazdaságilag legaktívabbnak) aránya (64,3 százalék) alig marad el a fejlesztési források iránt érthetően legkevésbé érdeklődő nyugdíjasok arányától (66 százalék). Mindkét csoportnál kedvezőbb eredményeket mutattak a részmunkaidősek, tanulók és munkanélküliek is;
- a válaszadók lakhelye szerint jelentős regionális különbségek vannak (Dél-Alföld régió 81,6 százalék, Észak-Magyarország régió 75 százalék, míg a regionális átlag 62 százalék), mely akár **az egyes regionális fejlesztési ügynökségek révén fokozottabb területi fókuszú társadalmasítási tevékenységet is indokoltá tehet**.

2.2 A többéves pénzügyi kerettel kapcsolatos eljárások

A 2014-2020 közötti költségvetési tárgyalások új fordulóponthoz érnek. Ennek kiemelt jelentősége, hogy a tagállamoknak a Partnerségi Megállapodásaik tervezetét elő kell készíteni addigra, mikorra elfogadják a keretet, ellenkező esetben a tárgyalások átnyúlnak 2014-re. Az Európai Parlament a 2012. június 13-án kiadott véleménye hangsúlyozta, hogy **egyensúlyba kell hozni a költségvetést a valódi saját forrásokból származó bevételek és kiadások tükrében**. Az Európai Parlament (továbbiakban Parlament) biztosítékokat kívánt arra vonatkozóan is, hogy az eddig érvényben lévő engedmények és kiigazítási mechanizmusok megszűnnek. **Ennek elsődleges célja az átláthatóság és elszámoltathatóság növelése**. A Parlament alapvető elvárása volt a magasabb fokú rugalmasság bevezetése is. Ez lehetővé tenné az egyes fejezeteken belüli és azok közötti átcsoportosításokat is, mely révén a költségvetés alkalmazkodni tudna a változó körülményekhez és prioritásokhoz. Kiemelt elvárás a Parlament részéről, hogy az Unió politikákat bele kell foglalni a többéves pénzügyi keretbe.⁵

2013. június 27-én a Parlament és az Európai Bizottság politikai megállapodásra jutott a többéves költségvetés tervezetét illetően. **Ebben lefektetésre kerül, hogy a költségvetés maximális kiadási kerete 959.99 Mrd euró kötelezettségvállalásban** (ez az Unió GNI-jének 1,0 százalékának felel meg). Az elfogadott többéves pénzügyi keret tükrözi a Parlament azon elvárását, hogy mindazon túl, hogy a keretnek a versenyképességet és a növekedést kell

⁵ Európai Parlament: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0245+0+DOC+XML+V0//HU> [utolsó megnyitás: 2013.06.09.]

szolgáltatnia, tükröznie kell a tagállamok nemzeti szintű konszolidációs törekvéseit. **Ennek következtében a kifizetések plafonja most először csökkent az előző időszakhoz képest.** Ugyanakkor a források elosztása figyelembe veszi az egyes területek igényeit és a várható jövőbeli elvárásokat is. Kiemelt finanszírozáshoz jut a versenyképesség, mely a kutatás, innováció és oktatás területén kínál majd forrásokat. A területi dimenziók felzárkóztatását segítheti az Európai Összekapcsolási Eszköz⁶, mely a hiányzó energetikai, közlekedési, és digitális infrastruktúra kapcsolatait hivatott megteremteni (az erre fordítható keret 50 Mrd euró). **Ugyanakkor 8,4 százalékkal csökken a gazdasági, társadalmi és területi kohézióra fordítható források volumene.** Ennek elosztásakor azonban **kiemelt szerephez jutnak a hátrányos helyzetű régiók**, melyek így arányaiban akár több támogatáshoz is juthatnak. A szolidaritást tükrözi a legszegényebbeknek nyújtott élelmiszer-támogatási rendszer valamint a fiataltok munkanélküliségi kezdeményezése. Ez az egyik legkritikusabb elvárás volt a Parlament részéről, többek között az Erasmus program támogatásának csökkentését elfogadhatatlannak találták. A Parlament által hangsúlyozott rugalmasságot biztosítja, hogy a Tanács kész kiterjeszteni már öt létező eszközt. Ezek közül az első az Európai Fejlesztési Alap, mely afrikai, karibi és csendes óceáni térséget hivatott segíteni. A többi négy eszközt csak és kizárólag szükség esetén lehet használni. Ide tartozik a Gyorssegély-tartalék,⁷ a Rugalmassági Eszköz,⁸ a Szolidaritási Alap,⁹ Európai Globalizációs Kiigazítási Alap¹⁰.

2. TÁBLÁZAT: A 2014-2020 KÖZÖTTI IDŐSZAK FŐBB SZÁMAI

Kötelezettségvállalási előirányzatok	2014-2020 többéves költségvetési keret (millió euró)	Az előző időszakhoz képest bekövetkező változás (%)
1. Intelligens és inkluzív növekedés	450,763	+ 1 %
1.a. Versenyképesség a növekedésért és munkahely-teremtésért	125,614	+37,3%
1.b. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	325,149	-8,4 %
2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	373,179	-11,3 %
3. Biztonság és állampolgárság	15,686	+26,8 %
4. Globális Európa	58,704	-3,3 %
5. Adminisztráció	61,629	+8 %
6. Kompenzációk	27	n/a

Forrás: Az Európai Unió Tanácsa

Fontos, hogy a bevételi oldalon a **Bizottság kezdeményezte egy egyszerűbb és sokkal átláthatóbb rendszer bevezetését, a mostani ÁFA- alapú saját források rendszere helyett.**

⁶ Connecting Europe Facility: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility> [utolsó megnyitás: 2013.07.09.]

⁷ Emergency Aid Reserve

⁸ Flexibility Instrument

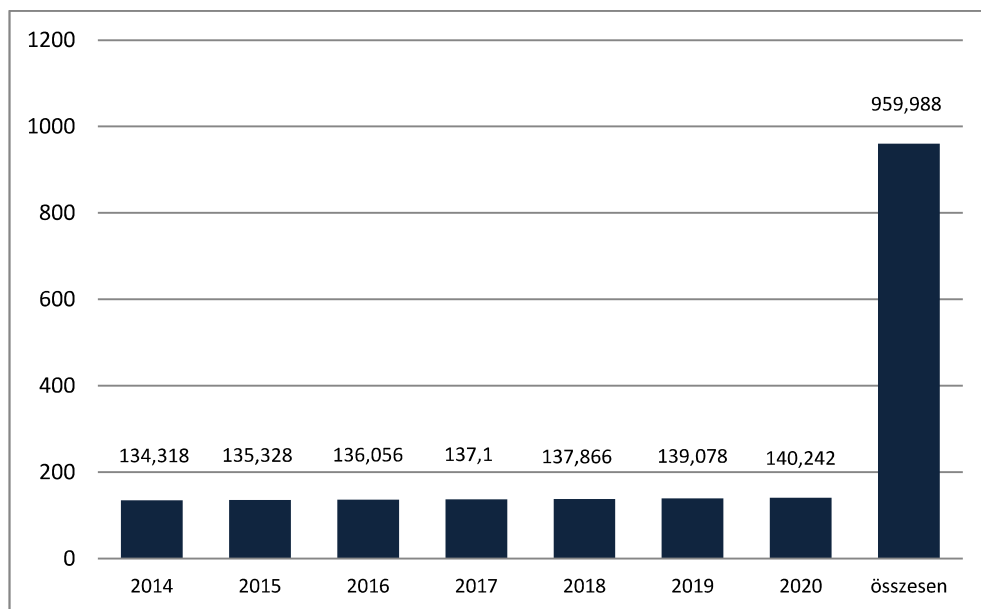
⁹ Solidarity Fund

¹⁰ European Globalisation Adjustment Fund

Ebben jelentős szerepe lehet az új pénzügyi tranzakciós adónak. A saját forrásokkal kapcsolatos döntést az Európai Unió Tanácsa egyhangúan fogadja el, melyet a tagállamoknak ratifikálniuk kell.¹¹

Az elkövetkező évekre a források kötelezettségvállalási előirányzata egyenletesen oszlik el a költségvetés évei között.

5. ÁBRA: KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSI ELŐIRÁNYZATOK 2014-2020



Forrás: Az Európai Unió Tanácsa

Az elkövetkező időszakban a Parlament formálisan jóváhagyja a javaslatot, mielőtt a Tanács elfogadja a tervezetet. Ez minősített többségi szavazással történik, mely 2013 őszén történhet meg. A Parlament elfogadása után a Tanácsnak formálisan, egyhangúan kell elfogadnia a szabályozást. **A végső dokumentumcsomag számos egyéb dokumentumot tartalmazni fog, melyek a kapcsolódó területek háttérének szabályozását tartalmazzák.**

Mivel az Unió számára semmi sincs eldöntve, amíg mindent el nem döntöttek és a legsarkosabb vitákra, nézeteltérésekre és érdekkülönbségekre a költségvetés kapcsán lehetett számítani, várhatóan az események fel fognak gyorsulni a jövőben, így minden tagállamnak meg tennie a szükséges lépéseket, hogy szerződését, intézményrendszerét felkészítse a következő időszak megkezdésére.

A jövőre tekintve elmondható, hogy a felkészülés az új indikátorrendszerre és az egyes KSK-alapokat érintő szabályozások beépítése a tagállami gyakorlatba kiemelt feladat. Itt külön hangsúlyt szükséges helyezni a Bizottság által kezdeményezett új eszközök (CLLD és pénzügyi eszközök) használatára, főleg azon tagállamok esetében, melyeknek pályáztatási

¹¹ Az Európai Unió Tanácsa: <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/decision-making-process>
[utolsó megnyitás: 2013.07.09.]

rendszerében ezek az elemek eddig nem jutottak nagy szerephez, illetve korlátozottan érvényesülhettek (pl. LEADER-kezdemenyezés).